

A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo¹

Nas três últimas décadas assistiu-se a uma crítica generalizada ao funcionamento e desempenho da Administração Pública argumentando-se que a Administração é uma estrutura gigante, ineficiente, ineficaz, apresenta custos elevados, é muito burocratizada, não é responsável, está sobrecarregada de regras excessivas, enfim é geralmente apresentada uma lista enorme de disfunções para a caracterizar. Contra este estado de coisas foram várias as vozes que se ergueram a reclamar uma Administração menos cara, mais eficiente e responsável que responda às necessidades de uma sociedade dinâmica e em constante mudança e às exigências dos agentes económicos. Desde a comunidade empresarial, os media, o público em geral, consultores e partidos políticos todos pressionaram os governos para que estes reformem a Administração Pública. A partir de determinada altura questionou-se o rumo que esta estava a seguir, argumentando-se que ela foi construída com base em princípios errados precisando de ser reinventada e de renovar as suas instituições (Barzeley e Armajani, 1992).

Foram várias as estratégias de reforma adoptadas para mudar o funcionamento da Administração Pública, desde cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de medidas de desempenho, da gestão por resultados, e de técnicas de gestão do sector privado. Tratam-se de medidas de reforma que se enquadram no modelo gestor e que têm sido adoptadas nos países ocidentais acreditando que estes instrumentos de reforma são capazes de responder aos problemas económicos e sociais, em particular para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da Administração Pública. O modelo gestor promete dar ‘a grande resposta’ aos problemas da administração pública, partindo da convicção que a gestão do sector privado é superior à gestão na Administração Pública. No caso das iniciativas de reforma das últimas décadas parece que estamos perante um paraíso pois

¹ Professor da Universidade do Minho, Braga.

os reformadores prometem que os cidadãos terão serviços de elevada qualidade a custos baixos, serviços aos quais podem aceder facilmente (Pollitt e Bouckaert, 2000:97).

O modelo gestionário de reforma, tem a sua expressão na designação de Nova Gestão Pública (NPM) introduzida por Christopher Hood (1991) no seu artigo “A Public Management for All Seasons?”, utilizada para designar as doutrinas administrativas que dominaram a agenda da reforma em vários países da OCDE a partir dos finais da década de 70. Esta abordagem é constituída por sete elementos que estão interligados: profissionalização da gestão nas organizações públicas, padrões de desempenho e medidas de avaliação, ênfase no controlo e nos resultados, desagregação das grandes unidades do sector público, introdução da competição no sector público, primazia aos estilos e práticas de gestão do sector privado e ênfase na disciplina e parcimónia na utilização dos recursos (Hood, 1991: 4-5). Este movimento que emergiu inicialmente nos países anglo-saxónicos tem influenciado a reforma em países que apresentam sistemas administrativos diversos daqueles. Alguns autores argumentam mesmo que a superioridade desta abordagem conduzirá à adopção das ideias da Nova Gestão Pública, num processo idêntico à globalização, assumindo portanto o pressuposto da convergência. (Osborne e Gaebler, 1993).

Neste artigo faz-se uma análise deste modelo de reforma nomeadamente no que concerne aos seus fundamentos teóricos e a influência no processo de mudança da Administração Pública.

Os componentes teóricos do Modelo Gestionário²

O modelo gestionário tem uma base disciplinar eclética pois foram várias as teorias que contribuíram para este modelo. Por um lado, o *managerialismo* que enfatiza a gestão como a melhor alternativa para o sucesso social, assumindo que a gestão é uma actividade instrumental genérica cujos princípios e práticas podem ser aplicados quer ao sector privado como ao sector público. Retoma-se uma das principais ideias

² A designação de modelo gestionário utiliza-se para referir as estratégias de reforma desenvolvidas nas últimas décadas e que tiveram expressão mais significativa: a Nova Gestão Pública e a Reinvenção da Administração.

desenvolvidas no início do século XX, e que foi profundamente desenvolvida pela Administração Científica, segundo a qual a gestão é a solução para os problemas. Por outro lado, aplicam-se conceitos e modelos da teoria económica e em particular da teoria da Public Choice, da teoria da agência e da teoria dos custos de transacção. Esta perspectiva introduz a racionalidade económica na análise dos problemas da Administração Pública. Mas a panóplia de teorias e modelos aos quais recorre o modelo gestor e em particular a Nova Gestão Pública é muito mais vasta. Um levantamento das características deste modelo e a correspondente associação ao modelo teórico subjacente mostra que as influências provêm de uma mistura de teorias que por vezes não se ajustam adequadamente entre si (Gruening, 1998). O quadro abaixo relaciona as principais características da reforma administrativa das últimas décadas com as abordagens teóricas.

Características do modelo gestor e Abordagens Teóricas

	Administração Pública clássica	Administração Pública neo-clássica	Public Choice	Escola Austríaca	Teoria Principal Agente	Teoria dos Direitos de Propriedade	Teoria dos Custos de Transacção	Nova Administração Pública	Comunitarismo	Análise das Políticas	Gestão Pública Racional	Gestão Pública Orgânica
Cortes no Orçamento	X	X	X	X						X	X	X
Privatização			X	X		X			X		X	X
Separação do Financiamento da Prestação			X		X		X					
Contratação			X	X			X		X		X	X
Vouchers			X								X	
Conceito de 'cliente'								X			X	X
Concorrência			X									X
Flexibilidade da Gestão											X	X
Separação Política/Administração	X	X								X	X	X
Descentralização	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X
Avaliação de Desempenho	X	X			X					X	X	
Melhoria Gestão Financeira	X	X			X						X	
Auditorias de Desempenho	X	X			X						X	
Planeamento Estratégico		X									X	X
Estilos de Gestão		X						X			X	X
Gestão de Pessoal					X						X	X
Utilização das TICs												
Melhoria da Regulação		X										
Racionalização de Estruturas	X	X								X	X	
Análise e Avaliação		X								X	X	

Fonte: Adaptado de Gruening, 1998:24

Na verdade, como se pode observar no quadro da página anterior, estamos perante um conjunto de teorias que assentam em pressupostos e perspectivas que em alguns casos são discordantes e que criam dificuldade na sua utilização. Por exemplo, uma das linhas de tensão resulta dos diferentes pressupostos que estão subjacentes a dois grandes contributos teóricos: o contributo da teoria económica e o contributo da teoria moderna da gestão. No primeiro caso assume-se que todo o comportamento humano é dominado pelo auto interesse e visa maximizar o benefício que os indivíduos podem obter das suas acções e decisões. Há portanto uma concepção negativa do comportamento humano que é visto como um comportamento oportunista. Esta visão negativa do comportamento dos indivíduos e das organizações conduziu a iniciativas de reforma que procuraram reforçar o controlo dos políticos sobre as organizações e a implementação das políticas públicas, o recurso à contratação, o controlo rigoroso de contratos e a criação de estruturas de monitorização. No segundo caso, a teoria moderna da gestão, tem subjacente um modelo optimista de homem no qual se aceita que ele se pode identificar com os propósitos da organização através da liderança e da cultura organizacional. Nestas circunstâncias pode-se confiar nas pessoas e, existindo uma cultura adequada, as pessoas serão mais produtivas e estarão predispostas a elevar os padrões de qualidade da organização.

A experiência de reforma mostrou que a adopção de algumas destas teorias teve como consequência a fragmentação de serviços que anteriormente funcionavam de forma integrada, a abolição do sistema unificado de função pública, a mudança de um paradigma de produção através da hierarquia para um modelo de quasi-mercado. A tradicional ligação hierárquica entre o poder político e as estruturas responsáveis pela produção/prestação de bens e serviços reduz-se significativamente passando estas relações a efectuar-se preferencialmente com o recurso a contratos. Como consequência a ênfase passa a ser a gestão do risco em lugar da relação de confiança, da competição em lugar da cooperação, dos mercados em lugar da hierarquia, na *corporate governance* em lugar da governação democrática, da eficiência em lugar da equidade, na desagregação mecanicista (fragmentação) em lugar do holismo orgânico (Gregory, 2003:44).

As dificuldades na implementação

Uma análise mais cuidada das iniciativas de reforma orientadas por este modelo mostra que estas apresentam contradições, *trade-offs*, limitações, dilemas e paradoxos. Pollitt e Bouckaert, (2000:154-155) identificam algumas dificuldades que resultam das abordagens teóricas utilizadas pelo modelo gestor e que foram atrás referidas:

- ✓ Aumentar o controlo político da burocracia vs liberdade para gerir vs *empowerment* dos utentes dos serviços;
- ✓ Dar prioridade à realização de poupanças vs dar prioridade à melhoria do desempenho do sector público;
- ✓ Motivar os funcionários e promover a mudança cultural vs enfraquecer a estabilidade de emprego e fazer o *downsizing*;
- ✓ Criar mais agências com propósitos únicos vs melhorar a coordenação horizontal;

Como é possível dar mais liberdade aos gestores públicos e simultaneamente exercer maior controlo por parte dos políticos e obrigar os gestores a ser mais responsáveis perante os utentes? Isto significa atribuir simultaneamente mais poder a estes três actores. Mas como não pode ocorrer um aumento de poder em simultâneo quem é que de facto obtém mais poder e como é que se obtém este poder. Ora, o poder detido por cada um destes actores resulta de um equilíbrio de distribuição de poder entre eles. Qualquer alteração de poder por parte de um dos actores resultará na diminuição/aumento do poder dos restantes. Assim, a existir mais poder este terá de ser sobre diferentes coisas: recursos, resultados, informação. Contudo para que isto seja possível cada actor tem de confinar o seu papel: os políticos confinam a sua acção ao controlo dos resultados, deixando de interferir na esfera gestora; os gestores passam a dispor de prioridades e objectivos claros e congruentes com as expectativas dos utentes, previamente definidos pelos políticos; nos casos em que há o envolvimento de diferentes organizações terá de haver a cooperação e a partilha de objectivos e metas. Trata-se na verdade de condições que em termos de retórica aparentemente não levantam problemas, mas que empiricamente dificilmente aderem à realidade. Na verdade, a literatura sobre a reforma administrativa apresenta vários casos em que este tipo de ideias não teve sucesso. Pelo contrário, há estudos (Talbot, 1994; Maor, 1999)

que mostram que o modelo gestor introduziu maior interferência política na gestão dos serviços públicos, nomeadamente pelo recurso a nomeação política de gestores para ocupar cargos na Administração Pública. Simultaneamente ao aumento da autonomia dos gestores públicos os políticos, como mecanismo para continuar a exercer o seu controlo, passaram a nomear pessoas da sua confiança para os cargos de gestão.

A segunda dificuldade consiste na poupança da despesa pública e em simultâneo na melhoria do desempenho dos serviços públicos. A experiência mostra que a redução da despesa pública e a consequente poupança de recursos é obtida essencialmente com a redução dos benefícios de protecção social, nomeadamente a redução das pensões sociais e da prestação dos cuidados de saúde. A melhoria do desempenho dos serviços públicos requer a utilização de recursos para a sua modernização e para a formação dos funcionários. Como melhorar a prestação de serviços quando o Estado está a poupar recursos e a reduzir o investimento público?

No que concerne à reforma da função pública em todos os países há um discurso no qual se enfatiza a necessidade de motivar os funcionários, transformar a sua cultura, promover as suas qualificações, promover a liderança e procurar o envolvimento e comprometimento dos funcionários com os serviços públicos. Simultaneamente a este discurso as iniciativas de reforma da função pública caracterizaram-se por um ataque cerrado ao estatuto dos funcionários nomeadamente no que respeita à segurança de emprego e remuneração. Ao mesmo tempo que se diz que os funcionários públicos são um valor importante da Administração Pública adoptam-se medidas que ameaçam a sua estabilidade e confiança no sistema e se faz o *downsizing*.

No que respeita à criação de agências ela foi acompanhada, em alguns casos, da introdução da gestão empresarial como modelo de gestão. Muitas funções do governo passaram a ser executadas com o recurso a mecanismos do mercado, tornando-se na principal ferramenta para melhorar a eficiência da Administração Pública. As organizações passaram a orientar as suas actividades para a realização de resultados e o emprego público passou a reger-se pelo sistema de emprego, com base em contratos. Estas mudanças são consideradas como a solução para os problemas de gestão do sector público. Mas será que estas ideias estão a produzir os resultados esperados? Pese embora esta não seja uma questão fácil de ser respondida importa reflectir um pouco sobre a agencição.

A ideologia que está por detrás do modelo de agência baseia-se no pressuposto de que ao retirar a implementação dos programas públicos da dependência directa das

organizações políticas irá permitir que as agências possam tomar decisões com critérios baseados na economia e eficiência em lugar de critérios políticos: qualquer melhoria da eficiência será obtida como um *trade-off* do mecanismo de responsabilização. Mas a fragmentação provoca uma redução drástica do centro de atenção dos problemas. A teoria da agência deu origem ao contratualismo, fixação de objectivos, avaliação do desempenho e responsabilidade vertical com prejuízo da integração horizontal. Ela torna a coordenação mais complexa pois requer muitas vezes a reconciliação de conflitos entre agências com posições discordantes, ofusca a responsabilidade para determinadas questões e enfatiza a necessidade do governo em reforçar o controlo central. A fragmentação destrói a memória institucional construída através da experiência prática dos serviços e das relações estabelecidas ao longo de anos. A *network* então desenvolvida é destruída e substituída por outra cujos valores e princípios se baseiam na disciplina dos quasi-mercados, na fragmentação e nas relações competitivas esquecendo as relações cooperativas. Na verdade, os incentivos económicos e a lógica subjacente ao sistema mecanicista introduzido pelo modelo de agência esvazia o capital social e a solidariedade construída pelo sistema orgânico ao longo dos anos passando as preocupações a centrar-se na competição, a ansiedade e a auto protecção (Gregory, 2003:52). Isto não quer dizer que a agencição não trás benefícios. Há estudos que mostram que em vários sectores o aumento da autonomia conduziu a melhorias na economia, produtividade e responsabilidade perante os utentes, só para citar os mais importantes. A questão que se coloca é que há uma tensão entre esses benefícios e os problemas que resultam da perda de coordenação a um nível mais elevado. Por exemplo, o governo da Nova Zelândia anunciou em Janeiro de 2003 que nos próximos cinco anos iria promover a coordenação das 170 agências governamentais que proliferaram entre 1980 e 1990, revertendo o processo de separação operacional através da criação de agências, de forma a obter melhor integração entre resultados operacionais e *outcomes* das políticas (Gregory, 2003:41) através da criação das denominadas ‘super networks’ e dos ‘Circuit-breaker teams’. Também o Reino Unido reviu a sua política de criação de agências e desenvolveu um programa de coordenação horizontal das agências denominado ‘joined-up government’.

A reforma gestionária como fenómeno global

Uma das ideias partilhadas por alguns autores sobre o movimento de reforma administrativa é que estamos perante um fenómeno que resulta do processo de globalização pelo que haverá um processo de convergência dos vários sistemas administrativos (Osborne e Gaebler, 1993). Esta perspectiva fatalista assume que há soluções que podem ser aplicadas em qualquer país e que estas conduzirão ao aparecimento de sistemas que tenderão a partilhar características idênticas. No limite, os sistemas administrativos dos vários países apresentarão uma estrutura e forma de funcionamento similar, desaparecendo os elementos característicos distintivos que os diferenciam. A ideia de que a reforma gestonária é uma tendência global e uma inevitabilidade não adere à realidade daquilo que tem sido o movimento de reforma. Muitos governos têm sido relutantes a aplicar as ideias da Nova Gestão Pública, como por exemplo o Japão, a Alemanha e a França. Outros países têm procurando fazer uma abordagem selectiva introduzindo somente aquelas medidas que consideram úteis (como é o caso da Finlândia, Canadá, Holanda).

No entanto, existe no vocabulário dos reformadores um conjunto de expressões divulgadas internacionalmente por organizações como a OCDE, o Banco Mundial, o FMI e os académicos que parece mostrar que todos estão envolvidos basicamente na mesma iniciativa, uma mudança em direcção a uma gestão pública moderna baseada no modelo gestonário. Mas este não é necessariamente o caso (Pollitt e Bouckaert, 2000:189). Na verdade, o modelo gestonário e as suas ideias têm sido aplicados com significados diferentes. Para determinados países significa a redução do Estado e das suas actividades (caso dos países anglo-saxónicos) para outros significa a modernização do Estado para lidar com um ambiente em mudança, como é o caso dos países nórdicos.

Segundo Hood (1998:177) as publicações da OCDE da série PUMA retiram uma série de frases como evidências da convergência no comportamento e nas atitudes, mas esta reivindicação é uma ‘pseudo evidência’ porque se pode argumentar com igual plausibilidade que a linguagem se tornou popular porque é tão ambígua que pode acomodar linhas diferentes de acção. Cada país utiliza diferentes formas de gerir os seus serviços públicos, particularmente na forma como as políticas, as leis e a Administração se inter ligam. Por outro lado, o mesmo instrumento de política (por exemplo a introdução de maior concorrência) pode ser utilizado de formas diferentes, por razões políticas diferentes e com consequências sociais também diferentes. Na verdade o

recurso a novas soluções como por exemplo as novas tecnologias não significa que haverá alterações no relacionamento entre os actores da arena político-administrativa: políticos, funcionários e cidadãos. Em muitos casos pode ocorrer aquilo que Schon (1971) denomina de ‘conservadorismo dinâmico’ em que as estruturas de poder seleccionam e utilizam as novas tecnologias para reforçar as suas tendências. No caso das organizações estas moldam a forma como a informatização é utilizada tal como a informatização molda a forma como as organizações funcionam, reforçando a cultura de gestão prevalecente. E nesta medida cada país vai adaptando as iniciativas de reforma que importa de outros países ajustando-as aos seus interesses e nalguns casos não passam de mera retórica para constar nos relatórios internacionais mostrando assim aos seus parceiros um sinal de ‘modernidade’.

Conclusão

Não restam dúvidas que o modelo gestor teve uma influência generalizada nos países ocidentais e que muitas das iniciativas de reforma estão relacionadas com vários elementos da Nova Gestão Pública e da Reinvenção da Administração. Pollitt e Bouckaert, (2000:191) alertam para o facto das pressões para a reforma, a retórica e o afrouxar das velhas formas de fazer as coisas, constituírem uma oportunidade para os funcionários públicos fazerem mudanças que fazem sentido ‘localmente’. Estas ‘melhorias’ podem servir o auto interesse, mas muitas vezes resultam em ganhos de produtividade, qualidade dos serviços, transparência e equidade.

Relativamente aos ganhos obtidos com a reforma da gestão pública “não há dados disponíveis fiáveis em nenhum país sobre as poupanças que as reformas produziram” (Kettl, 2000:51), sendo certo que, no que diz respeito ao número de funcionários houve uma redução, com reflexos óbvios nos custos de pessoal. Muitas vezes a avaliação da reforma é uma mera impressão do impacto de algumas medidas de reforma. Isto não significa que não há resultados ou melhorias. Certamente que há melhorias e a atestá-lo estão os cerca de vinte anos de existência deste modelo. Alguns estudos sobre casos particulares mostram que em determinadas situações há melhorias de custo, tempo de resposta, aumento de produtividade e melhoria na qualidade dos

serviços. A questão que se coloca é saber se os ganhos obtidos compensam os custos e se esta é a única alternativa de reforma.

Acima de tudo importa ter presente em que condições os vários elementos deste modelo funcionam e em que condições eles provavelmente falharão. O sucesso de qualquer receita de gestão para melhorar o desempenho organizacional depende do contexto organizacional (ideias e crenças que se ajustem à estrutura), todas estas receitas são altamente contingentes (Hood, 1998:174). Contudo, uma das características da governação actual é a existência de uma procissão de retórica e de decisões que se tornou numa moda entre os governos (Pollitt e Bouckaert, 2000:132).

Bibliografia

- Barzeley, M e B. J. Armajani, 1992, Breaking Through Bureaucracy: A new vision for managing in government, Berkeley: University of California Press.
- Bouckaert, Geert e Guy B Peters, 2001, Ministries, agencies and Other Structures: alternatives models of loinkage and performance” artigo apresentado na Conferência IRSPM V, 9-11 de Abril, Barcelona, Espanha.
- Gregory, Robert, 2003, “All the King’s Horses and all the King’s Men: Putting New Zealand’s Public Sector Back Together Again”, International Public Management Review, Vol. 4, N. 2, pp. 41-58.
- Gruening, Gernod, 1998, “Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)”, artigo apresentado no International Public Management Neywork conference in Salem/Oregon
- Hood, Christopher, 1998, The Art of the State, Oxford:Clarendon Press.
- Kettl, Donald F., 2000, The Global Public Management Revolution, Washington: Brookings Institution Press.
- Maor, Moshe, 1999, “The paradox of managerialism”, Public Administration Review, Vol. 59, N. 1, pp. 5-18.

- OCDE, 1999, Government of the future: getting from here to there, PUMA/SGF(99)1, Paris.
- OCDE, 2001, Government of the Future, PUMA Policy Brief n° 9, Paris.
- Osborne, David e Gaebler, Ted, 1993, Reinventing Government, Plume Book, New York.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert, 2000, Public Management Reform, Oxford: Oxford University Press.
- Schon, D., 1971, Deeyond the Stable State, London: Maurice Temple Smith.
- Talbot, C, 1994; Reinventing public management: a survey of public sector managers' reactions to change, Northants: Institute of Management.
- Walsh, Kieron, 1995, Public Services and Market Mechanisms, MacMillan, London.
- Williamson, Oliver E., 1975, Markets and Hierarchies, The Free Press, New York.